

# 空き家対策条例に基づく執行手段 ー所有者不明の場合を中心にー

岡山大学総務企画部 法務コンプライアンス対策室 (弁護士)

坂 本 純 平

## 第1 はじめに

現在、空き家をめぐって、行政機関が難しい対応を迫られる状況が多くなっています。建物の崩壊、治安の悪化などの空き家撤去の必要性和空き家の所有者の利益という対立状況が存在し、多くの自治体では空き家対策条例を制定し、または制定しようという流れの中で、今回は制定された空き家対策条例および行政代執行法に基づき、いざ執行しようとする際の問題点を検討したいと思います。

## 第2 条例に基づく手続き（「倉敷市空き家等の適正管理に関する条例」を基にして）

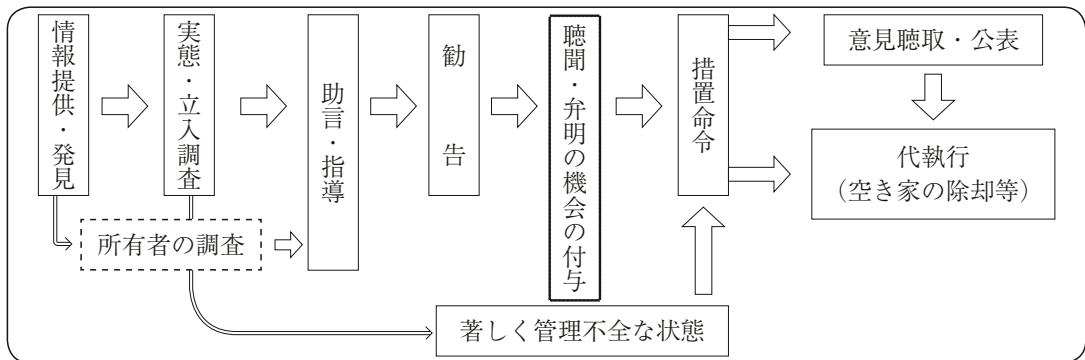
### 1 倉敷市空き家等の適正管理に関する条例

倉敷市空き家等の適正管理に関する条例（以下「倉敷市空き家条例」とします。）は、平成24年12月25日に制定された条例で、実態調査、立入調査、公表、代執行等が定められた条例です。倉敷市空き家条例は全国の空き家対策条例が規定している規定を有しており、一般的な空き家対策条例と言えること（代執行の規定が存在することは先進的とも言えるかも知れませんが）<sup>1</sup>、何より、地元の条例ということで今回はこの条例の手続きを取り上げてみようと思います。

### 2 倉敷市空き家条例の手続

倉敷市空き家条例は、空き家の発見、調査、助言・指導・勧告、命令、代執行をいう手続を規定しています。フローチャートで示すと次項のとおりになります。倉敷市空き家条例では、代執行の規定がありますが、代執行の規定が無くとも、行政代執行法に基づく代執行は可能で、その代執行の規定は確認規定であるとされています。「所有者の調査」は、その後の行為の対象者として特定が必要ですので、調査の一環に含まれてきます。なお、「聴聞・弁明の機会の付与」は倉敷市行政手続条例に基づき必要となり、全国の行政手続条例でも同様のことが多いです。

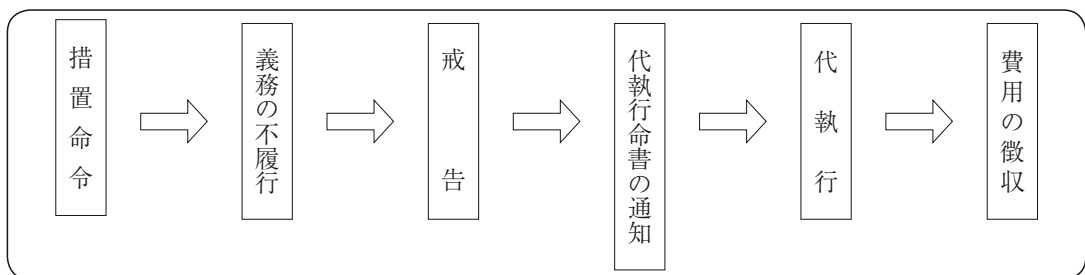
<sup>1</sup> 全国の空き家対策条例の規定については、北村喜宣「自治体条例による空き家対策をめぐるいくつかの論点（特集 空き家問題にどう向き合うか）」『都市問題』2013年4月号 55頁以下（後藤・安田記念東京都市研究所）参照



### 3 行政代執行法に基づく執行手続

#### (1) 手続の流れ

倉敷空き家条例と同様に、行政代執行法に基づく、代執行手続もフローチャートで示します。空き家条例に基づく措置命令が発せられて、その命令に従わないことが義務の不履行となり、戒告等の手続きに進んでいきます。



#### (2) 要件

行政代執行により、空き家の除却等といった措置命令の内容を実現するためには、同法第2条の要件をみたす必要があります。その要件は以下のとおりです。

- ①義務者がこれ（措置命令）を履行しないこと
- ②他の手段によってその履行を確保することが困難であること
- ③その不履行を放置することが著しく公益に反すると認められること

①の要件は、措置命令の内容を任意に履行しないことでみたされる要件です。

②の要件の「他の手段」には、行政罰等の間接強制は含まれないと解されており、空き家の除却等は、所有者の任意の履行が無ければ、代執行によるほかないものですから、この要件も問題とはなりません。

問題は③の「著しく公益に反する」という要件で、この要件について、何らかの具体的基準は存在しません。そのため、行政としては、この要件に反することを恐れて、行政代執行に及び腰になるわけです。判例においては、「一応代執行を行おうとする行政庁の裁量に委ねられ

ており、代執行にかかる義務を課する法令ないしその義務を課する行政処分根拠となる法令の趣旨・目的をはなれた恣意的な観点から当該行政庁が代執行の実施をした場合に、右要件の存否についての行政庁の判断が違法となると解するのが相当である<sup>2</sup>」と判断されています。

この要件について、深く立ち入るのは、今回のテーマからずれますので、この程度にさせていただきますが、空き家の除却は所有者の所有権を失わせるという非常大きな効果を生じさせるものですので、空き家の存在により、どんな危険が生じているのか、その危険はどの程度で、危険発生の可能性はどれくらいあるのかを客観的に判断する必要があると思われます<sup>3</sup>。

### 第3 各論

#### 1 はじめに

以上の手続が必要であることを踏まえて、それらの手続において、実務上、問題となりそうなものを、以下詳しく見ていきたいと思います。

#### 2 調査

##### (1) 調査目的

空き家の調査は何を目的として行われるのでしょうか。言い換えれば、何を調査する必要があるかということですが、端的に言えば、条例の規定の要件に該当するかを判断する必要があります。

助言・指導・勧告、その後の措置命令、代執行を行うための要件としては、①「空き家」であること、および②「管理不全な状態であること」ですので、この要件をみたまか否かを判断しなければなりません。

少し具体的に検討すれば、①空き家であるというためには、「常時無人であること」という基準を定めている場合が多く、どのような状態にあれば「常時無人であるといえるか」が問題になります。調査の方法としては、自治体が管理している水道利用者の情報を利用したり<sup>4</sup>、外観調査として電気メーターの確認や新聞受けの確認、建物の外観の写真を撮るなどの方法があります。しかし、たとえば、水道は止めていない、電気も使われた形跡が

<sup>2</sup> 東京地裁昭和48年9月10日判決。公園内のテントの除去が問題となった大阪地裁平成21年3月21日判例も、同要件について、裁量権の逸脱・濫用があったか否かで判断している。

<sup>3</sup> 空き家ではないが、岡山市が実際に行政代執行により建物を除却した際の記録として、岡山市行政代執行研究会『行政代執行の実務－岡山市違法建築物除却事例から学ぶ－』（ぎょうせい 2002年）。

空き家対策条例に基づく代執行を行った秋田県大仙市の運用について「条例に基づく行政代執行の具体的運用について～大仙市空き家等の適切管理に関する条例～」『自治体法務 NAVI』Vol.47 30頁以下（第一法規）

<sup>4</sup> 水道利用者の情報を利用することは、個人情報目的外使用にあたるため、個人情報保護法等に配慮して行う必要がある。

あるけれども、建物の外観からはおよそ人が住めるような状態に無く、郵便物もたまっているような場合、常時無人といえるかについては、やはり判断に迷う場合が多いと思われます。

また、②管理不全な状態の基準としては、「老朽化が著しい」とか、「建物の倒壊のおそれ」、「不特定者の侵入による火災や犯罪誘発のおそれ」、「草木の繁茂、害虫の繁殖」等があると思います。老朽化等については、建物の判定検査を行い、点数化することにより、判断しているようです<sup>5</sup>。ただし、倒壊の恐れと草木の繁茂を同列に扱うことはできないわけで、管理不全により、どのような現実の危険が発生しているかによって、執りうる手段も変わってくると思います。

## (2) 調査方法

調査方法については、自治体が有しているデータによる調査、外観調査、立入調査といった方法があります。個人情報保護との関係で自治体が有しているデータをどこまで利用しているのか、立入調査に強制権限があるのか等の問題が内在化しており、それらの問題については、問題提起にとどめさせていただきます。

# 3 所有者の調査

## (1) 登記簿謄本による調査

管理不全な状態の空き家が見つかり、次の手続きを行っていく際、特定しなければならないことが、その空き家の所有者は誰なのかということになります。行政としては、その所有者を名宛人として、手続きを行わなければ、先に進んでいきません。

空き家の所有者を特定する上で、まず見なければいけないものが、空き家とその土地の登記簿謄本となります。

空き家やその土地の登記名義人が判明すれば、その人物に連絡をとって、所有者の確認をすることが出来ますし、所有者が分からなくとも何らかの手がかりを得ることが出来ます。

登記名義人の連絡先を知るために、住民票や戸籍の付票を確認する必要がある場合があります。住民票や戸籍の付票は自治体が管理しており、取り寄せは簡単なようにも思えますが、やはり個人情報の目的外利用であるため、個人情報保護の観点からの考慮が必要です。なお、迂遠な手段かも知れませんが、弁護士に依頼をすれば、職務上請求により、住民票等は取得できることがあります。

---

<sup>5</sup> 『空き家等の適正管理条例：老朽危険家屋等から住民の安全・安心を守る：喫緊の自治体(行政・議会)施策：〔所沢市/足立区大仙市/柏市議会〕条例にみる制定・運用(代執行等)・効果と政策法務』 北村喜宣[ほか]執筆；地域科学研究会企画・編集（地域科学研究会、2012.8）

## (2) 固定資産台帳による調査

土地の登記名義人が存在しないことは滅多にありませんが、建物の登記がなされていないことはままあり、土地の登記名義人に問い合わせても空き家の所有者の手がかりがつかめないことがあります。その場合、固定資産台帳を見れば、その建物の固定資産税の納税義務者が判明し、その納税義務者に対して、空き家対策条例、行政代執行法の手続を行っていくことができます。

この場合、固定資産台帳の情報を取得する際に問題となるのが、地方税法22条で、「地方税に関する調査…に関する事務又は地方税の徴収に関する事務に従事している者又は従事していた者は、これらの事務に関して知り得た秘密を漏らし、又は窃用した場合においては、二年以下の懲役又は百万円以下の罰金に処する。」とされています。納税者の情報を行政機関内部で利用することが「秘密」を漏らしたことに当たるかは、議論がありますが、私見としては「秘密」を漏らした事に当たる可能性は十分にあり、立法的な解決が必要な問題であると考えます。

## 4 所有者が不在であるときの手続

### (1) はじめに

上記のとおり、所有者を調査しても、所有者が判明しない場合、もしくは所有者が死亡もしくは所在不明となっている場合、どのような手続きをとればいいのかについて検討していきたいと思います。

### (2) 所有者が死亡しており、相続人がいる場合

まず、所有者が死亡していることが判明した場合、戸籍謄本により、相続人を特定していく必要があります。民法によれば、所有者死亡後、遺産分割が未了である場合には、相続人全員の共有状態にありますので、空き家対策条例、行政代執行法の手続きは、原則として、相続人全員を相手に行わなければなりません。一方、所有者死亡後、遺産分割がなされている場合には、遺産分割によって、その空き家の所有権を相続した相続人が所有者になりますので、その相続人を名宛て人として、手続きを進めていけばいいことになります。

### (3) 所有者が死亡しており、相続人がいない場合

所有者が死亡しており、相続人が存在しない、または不存在が明らかでない場合、もしくは相続人全員が相続を放棄した場合、相続財産を管理する人を家庭裁判所に選定してもらう必要があります。その管理者を「相続財産管理人」といい、管轄の家庭裁判所に選定

を申し立てることができます。

相続財産管理人の選定の申立に必要な資料は、申立書をはじめとして、相続人・被相続人のすべての戸籍謄本や、不動産登記事項証明書に加えて、利害関係を証する資料が必要であり、条例に基づく空き家除却の場合は、条例に該当する事実や指導・勧告を行う必要性を基礎付ける事実を証明する調査報告書などが必要になると思われます<sup>6</sup>。

申立費用としては、申立手数料が5千円程度（裁判所により異なります）、管理人の報酬となる予納金が数十万円程度必要になりますが、管理人候補者を事前に指定し、その候補者と費用について事前に協議しておけば、予納金額を抑えることが可能です。管理人については、特に本件のような財産の処分が絡むような場合、弁護士等の専門家が選定される場合が多いと思われます。

#### (4) 所有者が所在不明の場合

所有者がどこにいるか分からない、すなわち所有者の住民票上、登記上の住所にすでに住んでいないような場合、公示送達により、助言・指導・勧告を行うことができます。その方法は、管轄の簡易裁判所に申立を行うという方法を取り、その添付資料としては、相手方が所在不明であることを立証する文書、すなわち返送された郵便物、住民票、戸籍の付票、現地の調査報告書などが必要となります<sup>7</sup>。

この公示送達の申立を行う際、裁判所から「不在者財産管理人の選定」という方法を促される場合があります（公示送達の申立を行わずに、「不在者財産管理人の選定の申立」を行うことも可能です）。公示送達による意思表示に比べて、不在者の手続保障を厚くしたのが、この「不在者財産管理人選定の申立」で、不在者の財産を管理する人を家庭裁判所が選定し、その管理人に対して、各種手続きを行うことになります。不在者財産管理人制度は、上述の相続財産管理人と似た制度であり、管轄の家庭裁判所に選定の申立をすることになります。必要な資料としては、申立書、不在者の戸籍謄本、戸籍の付票、不在の事実を証する資料、不在者の財産に関する資料、申立人の利害関係を証する資料等で、申立の手数料は数千円程度で、相続財産管理人の選定の申立と同様、管理人の報酬として数十万円の予納金が必要です<sup>8</sup>。

<sup>6</sup> 詳しい申立方法については、片岡武ら「家庭裁判所における成年後見・財産管理の実務」（日本加除出版 2011年）や裁判所HPを確認のこと。

<sup>7</sup> 詳しい方法は、園部厚『書式 意思表示の公示送達・公示催告・証拠保全の実務〔第5版〕』（民事法研究会 2011年）等を参考のこと。

<sup>8</sup> 詳しい方法は、注6の資料を参考のこと。



(5) 相続財産管理人・不在者財産管理人（以下「管理人等」とします。）選任の申立を行う際の問題点

ア 地方公共団体が管理人等の選定をすることが出来るか

この問題点は、地方公共団体が管理人等の選定の利害関係を有するかという問題ですが、結論としては、空き家対策条例の助言・指導・勧告を行うために、管理人等の選定をすることは可能です。

先例として、道路工事・河川工事に関連して、土地を公共用地として取得する際に管理人等の選定ができるとした昭和38年12月28日最高裁家二第163号家庭局長回答や、道路管理者たる町村長が、道路敷地買収にあたり、利害関係人にあたることとした法曹会昭和11年3月25日決議があり、空き家対策条例に基づく助言・指導・勧告、その後の措置命令を行う際には、これらの先例よりも、管理人等を選定する必要性は高いといえますので、申立の利害関係を有すると判断できるでしょう。

イ 管理人等の職務

管理人等の職務は、財産の管理ですので、原則としては保存行為のみを行うことができます。空き家対策条例の各種手続きの名宛て人として自ら行うこと自体には、問題ありませんが、仮に管理人等が任意で空き家の除却を行う場合には、保存行為ではなく、処分行為にあたるため、家庭裁判所の許可が必要となり、その許可を求める審判が必要となります。

とはいえ、他の財産がなければ、除却費用をまかなうことができないので、空き家対策条例の手続きで問題となるような場合には、各種の補助金の助成を受けても、任意で除却を行うことは困難な場合が多いでしょう。

## 5 費用回収

(1) はじめに

空き家の除却は、周辺住民の危険を取り除くために行われるものですので、費用面を二の次にして行う場合が大半でしょう。しかし、自治体の財政も決して裕福とはいえませんから、費用がいくらかかるかも重要な判断基準となります。そこで、最後に費用面の話をしておきたいと思います。

(2) 代執行費用の回収

行政代執行として、空き家の除却を行った場合、最もお金がかかるのは、空き家の撤去費用となると思われます。その費用は、もちろん空き家の構造や大きさにより異なります

が、百万円単位のお金が必要となることが多いでしょう。

行政代執行の費用回収方法としては、行政代執行法6条に国税徴収法の例によるとありますので、裁判所の手続きを利用することなく、差押えや競売を行うことが可能です。このあたりは、自治体の税務担当の方の詳しいと思われますので、私からの説明は割愛させていただきます。

ただし、強制執行が可能とはいっても、抵当権に劣後しますので、仮に空き家とその土地の所有者が同一であり、土地の競売が可能でも、十分な費用回収ができない場合も多いと思われます。

### (3) 管理人等選定費用

管理人等の選定費用、具体的には選定申立費用と管理人等の報酬は、相続財産・不在者財産から充当されます。しかし、空き家除却が問題となる場合には、それらの財産が十分でない場合が、大半ですので、結局、申立人の負担した予納金から管理人等の報酬が払われ、申立人の負担となる場合が多いでしょう。

仮に、選定の申立を代理人に依頼した場合、その代理人の報酬は、申立人である自治体の負担となりますので、留意が必要です。

### (4) 現実的な費用回収の可能性

所有者が空き家を放置している理由の多くが、金銭的な事情によるものだと思いますので、一般的に費用の回収は困難であるといえます。

やはり、空き家の除却によって得られる利益が、周辺住民の生命や身体といったかけがえのないものであることに鑑みて、費用面を二の次にしてでも、空き家を除却するといった姿勢が、必要な現状があります。

## 第4 終わりに

空き家の除却の手続きは、空き家の認定、管理不全状態の認定、所有者の調査、費用面など、各種の問題が残存しており、実際に執行を行う際の障害は小さくありません。しかし、空き家の放置は周辺住民の安全を脅かす重大な問題であり、避けて通ることができない場面が出てくると思います。

そんなときに、本稿や本稿で紹介した参考文献が少しでも自治体の手助けとなればという思いで、記させていただきましたので、何かの参考となれば、幸いです。